

Perlindungan Hukum Hak Milik atas Tanah Adat Setelah Berlakunya Undang-undang Pokok Agraria

O l e h

Abdul Hamid Usman

Dosen Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Palembang,
Jalan Jenderal Ahmad Yani, 13 Ulu, Palembang, 30263, Indonesia.

HP. 08127851044

E-mail: abdulhamidusman1163@gmail.com

Naskah diterima: 3 Juni, Disetujui: 10 Juni, Diterbitkan: 29 Juni 2020

ABSTRACT

The Basic Agrarian Law (UUPA), which was established and in effect since September 24, 1960, is the main regulation governing diagramming problems in Indonesia. Before the coming into effect of the UUPA, two agrarian legal systems in Indonesia were applied, namely adat agrarian law and western civil agrarian law. Likewise with land rights, there are land rights according to customary law and there are land rights according to western civil law. In reality, most native Indonesians control land based on customary law, especially land rights. As with the unwritten nature of customary law, the right to land according to customary law even in the possession of the right holder is not supported by written evidence, including ownership rights to customary land.

UUPA is a direct elaboration of Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution, enacted with the aim of creating a just and prosperous society. Therefore, in order to provide legal protection to owners of customary land rights, the UUPA provides recognition of ownership status to the right holders by converting customary land rights to ownership rights under the UUPA, which is then followed up with land registration and the issuance of land certificates. ; or by issuing a Certificate of Land Rights (SKHAT) by the Village / Lurah Head, then endorsed by the local Camat, before the application for conversion and registration of the land is submitted; or by means of physical control by the right-holders as evidenced by the existence of hard plants and / or buildings made by the right-holders and justified by members of the local community.

Keywords: *Legal protection; customary land rights; Basic Agrarian Law.*

ABSTRAK

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang ditetapkan dan berlaku sejak tanggal 24 September 1960, merupakan peraturan pokok yang mengatur masalah keagrariaan di Indonesia. Sebelum berlakunya UUPA, di Indonesia berlaku dua sistem hukum agraria, yaitu hukum agraria adat dan hukum agraria perdata barat. Demikian juga halnya dengan hak-hak atas tanah, ada hak-hak atas tanah menurut hukum adat dan ada pula hak-hak atas tanah menurut hukum perdata barat. Dalam kenyataannya sebagian besar warga negara Indonesia asli menguasai tanah

berdasarkan hukum adat, terutama hak milik atas tanah. Sebagaimana sifat hukum adat yang tidak tertulis, hak atas tanah menurut hukum adat inipun dalam penguasaan oleh pemegang haknya tidak didukung dengan alat bukti tertulis, tak terkecuali dengan hak milik atas tanah adat.

UUPA merupakan penjabaran langsung dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, diberlakukan dengan tujuan untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu untuk memberikan perlindungan hukum kepada yang empunya hak milik atas tanah adat ini, UUPA memberikan pengakuan status kepemilikan kepada pemegang haknya dengan cara melakukan konversi hak milik atas tanah adat menjadi hak milik menurut UUPA, yang kemudian ditindaklanjuti dengan pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat tanah; atau dengan melakukan penerbitan Surat Keterangan Hak Atas Tanah (SKHAT) oleh Kepala Desa/Lurah, lalu disahkan oleh Camat setempat, sebelum diajukan permohonan konversi dan pendaftaran tanahnya; atau dengan cara penguasaan fisik oleh pemegang haknya yang dibuktikan dengan adanya tanam-tanaman keras dan/atau bangunan yang dibuat oleh pemegang haknnya dan dibenarkan oleh anggota masyarakat setempat.

Kata Kunci: *Perlindungan hukum; hak milik atas tanah adat; Undang-Undang Pokok Agraria.*

I. PENDAHULUAN

Tanah mempunyai peranan sangat penting dalam kehidupan manusia. Setiap aspek kehidupan manusia memerlukan tanah. Manusia memerlukan bidang-bidang tanah untuk keperluan tempat mencari sumber penghidupan, untuk keperluan mendirikan tempat tinggal, untuk keperluan tempat mendirikan fasilitas-fasilitas umum, untuk tempat mendirikan lembaga-lembaga pendidikan, lembaga-lembaga kesehatan, untuk areal pasar, untuk tempat mendirikan perkantoran baik instansi pemerintah maupun swasta, untuk membangun jalan umum, tempat mendirikan jembatan, pelabuhan laut dan bandar udara, bahkan setelah meninggal dunia pun manusia masih memerlukan sebidang tanah untuk areal pemakamannya.

Tanah merupakan salah satu objek Hukum Agraria. Di Indonesia sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria terjadi dualisme hukum agraria, bahkan terjadi pluralisme hukum agraria. Di satu sisi berlaku hukum agraria adat untuk golongan penduduk Indonesia asli (pribumi), yang beraneka ragam bentuknya, di sisi lain berlaku hukum agraria perdata barat untuk golongan penduduk yang menundukkan diri pada hukum perdata barat, yang banyak tingkatnya. Di samping berlakunya hukum adat dan hukum perdata barat atas tanah, menurut Supriadi, dalam bukunya *Hukum Agraria*, “Pemerintah Swapraja menciptakan pula hukum atas tanah yang berlaku di daerahnya, seperti grant Sultan. Dengan adanya tiga peraturan mengenai hak-hak atas tanah tersebut, timbullah ‘pluralistik’ hak atas tanah yang terdapat di Indonesia.”¹

¹ Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, h.41.

Demikian juga halnya dengan hak-hak atas tanah, ada hak-hak atas tanah berdasarkan hukum agraria adat, dan ada juga hak-hak atas tanah berdasarkan hukum agraria perdata barat. Sementara itu tanah grant Sultan dianggap sama-sama sebagai tanah hak-hak Indonesia dengan tanah-tanah hak adat. Dalam kenyataannya sebagaimana hukum adat yang sifatnya tidak tertulis, maka demikian pula hak-hak atas tanah berdasarkan hukum adat dalam penguasaan pemilikannya tidak didukung dengan bukti-bukti tertulis. Berbeda halnya dengan hak-hak atas tanah berdasarkan hukum perdata barat, dari awal penguasaan oleh pemilliknya sudah harus didaftarkan di kantor kadaster dan selanjutnya diterbitkan bukti tertulis hak atas tanah yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dan dihubungkan dengan lalulintas hukum agraria saat ini, sangat kelihatan sekali bahwa posisi pemilik hak atas tanah adat sangat lemah, karena penguasaannya tidak didukung dengan bukti-bukti tertulis. Sehubungan dengan itu timbul pertanyaan, bagaimanakah perlindungan hukum hak milik atas tanah adat setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria?

II. PEMBAHASAN

Tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat, karena merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun akan tetap dalam keadaan semula, malah kadang-kadang menjadi lebih menguntungkan, dipandang dari segi ekonomis. Umpamanya, sebidang tanah itu dilanda banjir, setelah airnya surut, tanah muncul kembali sebagai sebidang tanah yang lebih subur dari semula.

Selain itu, adalah suatu kenyataan, bahwa tanah merupakan tempat tinggal keluarga dan masyarakat, memberikan penghidupan, merupakan tempat di mana para warga yang meninggal dunia dikuburkan, dan sesuai dengan kepercayaan merupakan pula tempat bersemayam makhluk-makhluk halus (gaib).

Di dalam hukum adat, antara masyarakat hukum sebagai kesatuan dengan tanah yang didudukinya, terdapat hubungan yang erat sekali, yaitu hubungan yang bersumber pada pandangan yang bersifat *religio-magis*.

Hubungan yang erat dan bersifat *religio-magis* ini, menyebabkan masyarakat hukum memperoleh hak untuk menguasai tanah tersebut, memanfaatkan tanah itu, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan yang hidup di atas tanah itu, juga berburu terhadap hewan-hewan yang hidup liar di situ. “Hak masyarakat hukum atas tanah ini disebut dengan *hak ulayat*.”²

² Abdul Hamid Usman, 2015, *Pokok-pokok Hukum Adat*, Tunas Gemilang, Palembang, h.189.

Sementara itu R. Roestandi Ardiwilaga dalam bukunya *Hukum Agraria Indonesia*, menyatakan bahwa:³

Hak ulayat adalah hak dari persekutuan hukum untuk menggunakan dengan bebas tanah-tanah yang masih merupakan hutan-belukar di dalam lingkungan wilayahnya, guna kepentingan persekutuan hukum itu sendiri dan anggota-anggotanya, atau guna kepentingan orang-orang luaran (orang pendatang, orang asing) akan tetapi dengan izinnnya dan senantiasa dengan pembayaran pengakuan rekognisi, dalam pada itu persekutuan hukum itu tetap campur tangan, secara keras atau tidak, juga atas tanah-tanah yang telah diusahakan orang yang terletak di dalam lingkungan wilayahnya.

Dalam hukum adat, hak penguasaan atas tanah yang tertinggi adalah *hak ulayat*, dan dari *hak ulayat* inilah lahir hak-hak perseorangan atas tanah.

Menurut Ahmad Fauzie Ridwan⁴ ada tujuh macam hak-hak perseorangan atas tanah yang lahir dari *hak ulayat*, yaitu: (a) hak membuka tanah; (b) hak wenang pilih; (c) hak memungut hasil atau hak menarik hasil; (d) hak milik; (e) hak wenang beli atau hak membeli pertama; (f) hak pakai; dan (g) hak keuntungan jabatan.

Berdasarkan urutan penguasaan hak atas tanah perseorangan menurut hukum adat tersebut, diuraikan sebagai berikut.⁵

- a. Hak untuk membuka tanah hutan berlukar**, adalah hak dari anggota persekutuan hukum untuk menguasai sebidang tanah tertentu, guna keperluannya, dengan terlebih dahulu memberitahukannya kepada Kepala Persekutuan Hukum (Pasirah/Kerio) yang bersangkutan, dan dengan pemberian tanda (larangan/batas) bahwa tanah itu akan digarap.
- b. Hak wenang pilih (voorkeurecht)**, adalah hak seorang anggota masyarakat hukum adat atas sebidang tanah yang timbul karena hak membuka tanah atau karena pernah menggarapnya, sepanjang tanda-tanda pengarapan masih ada. Orang yang mempunyai hak wenang pilih ini mencegah orang lain yang akan memiliki bidang tanah tersebut.
- c. Hak memungut hasil (genotrecht)**, adalah hak yang timbul karena hak pembukaan tanah, dalam hal menggarap sebidang tanah secara tidak tetap atau sementara. Dalam arti penggarap akan berpindah sesudah tanah itu tertimbang tidak akan mendatangkan hasil lagi. Jadi hanya dalam waktu sementara, pada umumnya satu musim/satu tahun. Namun dalam jangka waktu 7 sampai dengan 10 tahun berpindah-pindah penggarap akan kembali lagi ke tanah pertama yang pernah digarapnya sepanjang tanda-tanda penggarapannya masih ada.

³ R. Roestandi Ardiwilaga, 1960, *Hukum Agraria Indonesia*, Masa Baru, Bandung-Jakarta, h.25.

⁴ Ahmad Fauzie Ridwan, 1982, *Hukum Tanah Adat Multi Disiplin Pembudayaan Pancasila*, Dewaruci Press, Jakarta, h.30.

⁵ Abdul Hamid Usman, 2011(a), *Dasar-dasar Hukum Agraria*, Tunas Gemilang, Palembang, h.94-96.

- d. Hak milik**, adalah suatu hak atas tanah yang dipunyai seseorang untuk menggunakan tanah tersebut sesuai dengan keperluannya, setelah melalui tahap-tahap membuka tanah hutan belukar, hak wenang pilih, dan hak memungut hasil, serta menguasai tanah tersebut dengan adanya tanda-tanda penggarapan paling tidak selama tujuh tahun, dan dengan menghormati hak ulayat, hak-hak pemilik tanah sekitarnya, aturan-aturan adat serta aturan-aturan dari pemerintah.
- e. Hak wenang beli (naastingsrecht)**, adalah suatu hak mendahului untuk membeli sebidang tanah; artinya mempunyai hak untuk didahulukan dari orang lain, yang berakibat mengesampingkan pihak ketiga dalam pembelian tanah tersebut. Yang mempunyai hak wenang beli atas tanah terdiri dari: sanak-keluarga dari pihak yang akan menjual tanah; tetangga tanah yang berbatasan, anggota persekutuan hukum yang bersangkutan. Keluarga mempunyai hak wenang beli yang pertama, ini dimaksudkan agar tanah yang bersangkutan masih dimiliki keluarga sendiri. Sedangkan tetangga tanah yang berbatasan mempunyai hak wenang beli yang kedua, dimaksudkan agar tanah tidak terlantar. Kemudian anggota persekutuan hukum mempunyai hak wenang beli yang ketiga, maksudnya agar tanah tidak jatuh kepada bukan anggota persekutuan. Apabila ketiga pemegang hak wenang beli tersebut tidak ada yang bersedia membeli tanah itu, maka pemilik tanah harus membatalkan menjual tanahnya tersebut. Ia harus mengganti tanah lain yang akan dijual. Hal ini berkaitan dengan sifat hubungan tanah dengan yang empunya hak yang religio-magis.
- f. Hak pakai**, adalah hak memakai (mengerjakan dan memungut hasilnya) atas tanah kepunyaan famili atau orang lain untuk dipakainya, tegasnya, atas tanah yang bukan kepunyaannya sendiri.
- g. Hak keuntungan jabatan atau hak penghasilan (tanah bengkok)**, adalah hak dari pejabat-pejabat persekutuan hukum atas tanah yang diberikan oleh persekutuan hukum selama menjalankan tugasnya guna mencukupi penghidupannya.

Dalam hubungan ini, R. Roestandi Ardiwilaga menyebutkan bahwa hak milik adat diperoleh karena “pembukaan tanah, sesudah lebih dulu dibuat tanda-tanda batasnya, dan setelah melalui hak pilih lebih dahulu dan hak memungut hasil. Tanah yang dimiliki sedemikian itu dapat diwariskan, dipindahkan (serah lepas), digadaikan.”⁶

Sejalan dengan hal tersebut, Dianayu Permata Sari menyatakan bahwa hak milik atas tanah menurut hukum adat ini, didapat dari “pembukaan tanah, karena *pembawaan lumpur*

⁶ R. Roestandi Ardiwilaga, Op.cit., h.21.

(di ex Marga Kayuagung disebut tanah *nyurung*), atau karena pemberian dari Kepala Persekutuan Hukum. Hak milik ini dapat dijual, ditukar, dihibahkan, dipinjamkan, dan diwariskan.”⁷

Masih dalam kaitannya dengan penguasaan hak milik atas tanah menurut hukum adat ini, Boedi Harsono mengatakan bahwa:

Makin banyak usaha yang dilakukan seseorang atas suatu bidang tanah, maka makin eratlah hubungannya dengan tanah yang bersangkutan dan makin kuat pula haknya atas tanah tersebut. Dengan bertambah kuatnya penguasaan bagian-bagian tanah-bersama tersebut oleh para warganya, secara alamiah kekuatan hak ulayat tambah lama menjadi tambah lemah, hingga akhirnya hilang sama sekali.⁸

Kemudian menurut Amrah Muslimin, “hak ulayat menjadi kabur, apabila tanah yang bersangkutan telah digarap secara individual oleh keluarga tetap secara turun temurun”.⁹ Yang dimaksudkan hak atas tanah di sini adalah “hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk memakai dalam arti menguasai, menggunakan, dan atau mengambil manfaat dari bidang tanah tertentu.”¹⁰

Berdasarkan hal inilah, akhirnya hak milik atas tanah menurut hukum adat ini sampailah penguasaannya ketika mulai berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria sampai dengan sekarang ini.

Sehubungan dengan pengaturan masalah keagrariaan inilah, akhirnya negara dan bangsa Indonesia mengalami tonggak sejarah baru yang luar biasa dalam Hukum Agraria, tepatnya pada “hari Sabtu tanggal 24 September 1960,”¹¹ yaitu dengan diberlakukannya **Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960** tentang *Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*, dan dapat disebut sebagai *Undang-Undang Pokok Agraria* disingkat UUPA. Menurut Muchsin dan Imam Koeswahyono, “pelaksanaan UUPA ini mempunyai arti ideologis yang sangat penting. Sebab, undang-undang ini merupakan penjabaran langsung dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.”¹²

⁷ Dianayu Permata Sari, 2015, *Pengaturan Kepemilikan Tanah “Nyurung” Di Kecamatan Kota Kayuagung Kabupaten Ogan Komering Ilir*, Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, h.7.

⁸ Boedi Harsono, 1997, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, h.182.

⁹ Amrah Muslimin, 1986, *Sejarah Ringkas Perkembangan Pemerintahan Marga/Kampung, Menjadi Pemerintahan Desa/Kelurahan Dalam Propinsi Sumatera Selatan*, Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Selatan, Palembang, h.40.

¹⁰ Suhanan Yosua, 2010, *Hak Atas Tanah Timbul (Aanslibbing) Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia*, Restu Agung, Jakarta, h.22.

¹¹ Abdul Hamid Usman, Op.cit., h.52.

¹² Muchsin dan Imam Koeswahyono, 2008, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta, h.11.

Dengan berlakunya UUPA ini, maka hilanglah masa dualisme dan pluralisme hukum agraria di Indonesia, sejak saat itu di Indonesia telah terjadi *unifikasi hukum agraria*. Tidak ada lagi hukum agraria adat dan tidak ada lagi hukum agraria perdata barat, yang ada adalah hukum agraria berdasarkan UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Demikian juga halnya dengan hak-hak atas tanah, tidak ada lagi hak-hak atas tanah menurut hukum adat dan tidak ada lagi hak-hak atas tanah menurut hukum perdata barat, yang ada adalah hak-hak atas tanah menurut UUPA sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA. Berhubung karena itu, bagaimanakah status hak-hak atas tanah yang lahir berdasarkan hukum adat dan hukum perdata barat, setelah berlakunya UUPA.

Sehubungan dengan status hak-hak atas tanah yang lahir berdasarkan hukum adat dan hukum perdata barat setelah berlakunya UUPA ini, maka hak-hak atas tanah tersebut harus dikonversi menjadi hak-hak atas tanah menurut UUPA. Sebagaimana disebutkan bahwa “dalam UUPA selain adanya ketentuan-ketentuan peralihan, ada pula ketentuan konversi hak-hak atas tanah.”¹³ Menurut A.P. Parlindungan, “masuknya hak-hak tanah menurut KUHPerdata dan Hukum Adat Tanah ke dalam UUPA melalui lembaga konversi.”¹⁴

Kemudian Urip Santoso, dalam bukunya *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, menyebutkan bahwa “konversi adalah perubahan status hak atas tanah dari hak atas tanah menurut hukum yang lama sebelum berlakunya UUPA menjadi hak atas tanah menurut UUPA.”¹⁵

Dalam UUPA, hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 16, yang menetapkan sebagai berikut:

(1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah :

- a. hak milik,
- b. hak guna usaha,
- c. hak guna bangunan,
- d. hak pakai,
- e. hak sewa,
- f. hak membuka tanah,
- g. hak memungut hasil hutan,
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

¹³ Abdul Hamid Usman, 2011(b), *Politik Hukum Agraria Indonesia*, Tunas Gemilang, Palembang, h.175.

¹⁴ Parlindungan, A.P., 1988, *Pendaftaran dan Konversi Hak-hak Atas Tanah Menurut U.U.PA*, Alumni, Bandung, h.102.

¹⁵ Urip Santoso, 2013, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, h.98.

- (2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) ialah:
- a. hak guna air,
 - b. hak pemeliharaan dan penangkapan ikan,
 - c. hak guna ruang angkasa.

Di sini akan diuraikan beberapa hak-hak atas tanah yang diatur Pasal 16 UUPA yang berhubungan dengan konversi hak atas tanah, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai.

Hak Milik dalam UUPA diatur mulai Pasal 20 sampai dengan Pasal 27. Dalam UUPA dijumpai suatu rumusan pengertian Hak Milik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20 yang berhubungan dengan Pasal 6, berbunyi sebagai berikut: *hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat bahwa hak itu mempunyai fungsi sosial.*

Kata-kata turun-temurun, terkuat dan terpenuh, kiranya memang sangat dirasakan oleh setiap orang Indonesia yang mempunyai atau memandang Hak Milik itu. Lebih dari itu, sebenarnya bukan hanya dirasakan tetapi telah banyak terungkap, walaupun tidak persis dengan kata-kata tersebut.

Istilah turun-temurun tidaklah perlu kiranya untuk diuraikan, karena hal itu tak lain dan tak bukan maksudnya adalah bahwa Hak Milik itu dapat terus-menerus diturunkan kepada ahli waris setiap pemegangnya. Sedangkan istilah terkuat dan terpenuh, memerlukan suatu uraian, maka UUPA pun dalam penjelasan pasal mengenai rumusan itu mengemukakan bahwa kata-kata terkuat dan terpenuh, itu bermaksud untuk membedakannya dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan lainnya yaitu menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hanya Hak Miliklah yang “ter” (artinya: paling), jadi paling kuat dan paling penuh.

Akan tetapi walaupun telah diberikan kedudukan tingkat paling, terhadap suatu Hak Milik dinyatakan pula bahwa pemberian sifat itu tidak berarti, bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagaimana Hak Eigendom menurut pengertiannya yang asli dulu itu. Karena sifat demikian itu akan bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak.

Selain itu perlu pula diutarakan bahwa terkuat dan terpenuh itu adalah terbatas dalam penggunaan tanahnya saja, sedangkan untuk mengambil kekayaan alam yang terdapat di dalam/bawah tanah itu, umpamanya bahan mineral, minyak dan lain-lainnya masih diperlukan

hak yang lain, diantaranya Hak Pertambangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pertambangan.

Dalam Pasal 21 UUPA ditetapkan subjek hukum yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah, adalah warga negara Indonesia dan badan-badan hukum tertentu. Tegasnya, berkewarganegaraan tunggal Indonesia saja. Sedangkan untuk badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, meliputi Bank-bank yang didirikan oleh Negara; Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-undang; Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendengar Menteri Agama; dan Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendengar Menteri Sosial.

Sementara itu Hak Guna Usaha dalam UUPA diatur mulai Pasal 28 sampai dengan Pasal 34. Berdasarkan Pasal 28 ayat (1) dan (2) dan Pasal 29 UUPA, *Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu paling lama 25 tahun atau 35 tahun, yang bila diperlukan masih dapat diperpanjang lagi dengan 25 tahun, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan, luasnya paling sedikit 5 hektar.* Dalam Pasal 30 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha ialah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Kemudian Hak Guna Bangunan dalam UUPA diatur mulai Pasal 35 sampai dengan Pasal 40. Menurut Pasal 35 ayat (1) dan (2) UUPA, *Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun, yang bila diperlukan dapat diperpanjang lagi 20 tahun.* Lalu Pasal 36 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan ialah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Untuk Hak Pakai dalam UUPA diatur mulai Pasal 41 sampai dengan Pasal 43. Pengertian Hak Pakai diatur dalam Pasal 41 ayat (1) UUPA, yang menyatakan sebagai berikut, *Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan*

dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini. Subjek hukum yang dapat mempunyai Hak Pakai, diatur dalam Pasal 42 UUPA, yaitu warga negara Indonesia; orang asing yang berkedudukan di Indonesia; badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; dan badan-badan hukum asing, yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Selanjutnya pada bagian ini, penulis akan fokus pada pembahasan konversi hak-hak atas tanah ex tanah adat, karena hak-hak atas tanah menurut hukum adat ini dimiliki oleh sebagian besar warga negara Indonesia, terutama bangsa Indonesia asli, dan dalam penguasaannya tidak ada bukti tertulis. Sementara itu hak-hak atas tanah menurut hukum perdata barat dikuasai oleh pemiliknya dengan adanya bukti tertulis, sehingga statusnya lebih jelas dan proses konversinya lebih mudah.

Dalam UUPA, ketentuan-ketentuan konversi hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA, diatur pada bagian akhir UUPA dalam Pasal I sampai dengan Pasal IX. Untuk konversi hak milik atas tanah menurut hukum adat diatur dalam Pasal II Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.

Dalam Pasal II Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA dinyatakan sebagai berikut:

- (1) Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, yaitu: hak agrarisch eigendom, *milik*, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grant Sultan, landerijenbezitrecht, altijddurende erfpacht, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak milik tersebut dalam Pasal 20 ayat (1), kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21.
- (2) Hak-hak tersebut dalam ayat (1) kepunyaan orang asing, warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing dan badan hukum yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) menjadi hak guna usaha atau hak guna bangunan sesuai dengan peruntukan tanahnya, sebagai yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Berdasarkan Pasal II ayat (1) Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA ini, bahwa hak milik atas tanah menurut hukum adat dikonversi menjadi hak milik menurut UUPA, kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21

UUPA. Menurut Boedi Harsono, “Hak Milik Adat, Hak Agrarisch Eigendom, Hak Grant Sultan dan yang sejenisnya menjadi Hak Milik, jika pemiliknya pada tanggal 24 September 1960 berkewarganegaraan Indonesia tunggal.”¹⁶ Tanggal 24 September 1960 merupakan tanggal ditetapkan dan mulai berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Sementara itu menurut Pasal II ayat (2) Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA, bahwa jika yang mempunyai hak milik atas tanah menurut hukum adat ini adalah orang asing, warganegara yang di samping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing dan badan hukum yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) menjadi hak guna usaha atau hak guna bangunan sesuai dengan peruntukan tanahnya.

Pasal 20 UUPA menentukan bahwa:

- (1) Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.
- (2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Kemudian Pasal 21 UUPA menentukan bahwa:

- (1) Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
- (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.
- (3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.
- (4) Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Menindaklanjuti ketentuan-ketentuan konversi hak milik atas tanah menurut hukum adat ini, pada tanggal 1 Agustus 1962 diberlakukan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria

¹⁶ Boedi Harsono, *Op.cit.*, h.291.

Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah. Yang dimaksudkan dengan *bekas hak-hak Indonesia atas tanah* ini adalah hak-hak atas tanah menurut hukum adat sebelum berlakunya UUPA. Dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 ini dinyatakan bahwa pemegang hak atas tanah menurut hukum adat ini harus mengajukan permohonan konversi hak atas tanahnya menjadi hak atas tanah menurut UUPA.

Memperhatikan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, berarti hak milik atas tanah menurut hukum adat yang dimiliki oleh warga negara Indonesia, terutama bangsa Indonesia asli, setelah berlakunya UUPA akan dikonversi menjadi hak milik menurut UUPA. Hal ini sangat jelas pengakuan status haknya oleh UUPA dan tentunya akan memberikan kepastian hukum atas hak tanah tersebut, yang akhirnya pemegang haknya sangat terlindungi dalam kepemilikan hak atas tanah ini.

Hasil dari konversi hak atas tanah ini akan ditindaklanjuti dengan pendaftaran tanah, dan kemudian diterbitkan sertifikat tanah yang bersangkutan. Mengenai hal ini Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menetapkan sebagai berikut:

- (1) Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.
- (2) Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya, dengan syarat:
 - a. penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
 - b. penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Dalam Penjelasan Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dinyatakan bahwa bukti kepemilikan pada dasarnya terdiri dari bukti kepemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak. Alat-alat bukti tertulis yang dimaksudkan antara lain dapat berupa akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini; atau petuk Pajak Bumi/landrente, girik, pipil, kekitir, dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961; atau lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA. Dalam hal bukti tertulis tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi, pembuktian kepemilikan itu dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya.

Kemudian dalam Penjelasan Pasal 24 ayat (2) dinyatakan bahwa ketentuan ini memberi jalan keluar apabila pemegang hak tidak dapat menyediakan bukti kepemilikan sebagaimana dimaksud ayat (1). Dalam hal ini pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan bukti penguasaan fisik yang telah dilakukan oleh pemohon dan pendahulunya, dengan syarat sebagai berikut:

- a. penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan dilakukan secara nyata dan dengan itikad baik selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut;
- b. kenyataan penguasaan dan penggunaan tanah tersebut selama itu tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat desa/kelurahan yang bersangkutan;
- c. hal-hal tersebut diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya;
- d. telah diberikan kesempatan kepada pihak lain untuk mengajukan keberatan melalui pengumuman;
- e. telah diadakan penelitian mengenai kebenaran hal-hal yang disebutkan di atas.

Ketentuan ini lebih lanjut diuraikan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, untuk pendaftaran tanah secara sistematis, dalam Pasal 60 ayat (2) dinyatakan bahwa alat bukti tertulis yang digunakan untuk pendaftaran hak-hak lama antara lain berupa petuk Pajak Bumi/landrente, girik, pipil, kekitir, dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah

Nomor 10 Tahun 196; atau akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dengan disertai alas hak yang dialihkan. Kemudian dalam ayat (3) dinyatakan bahwa apabila bukti kepemilikan sebidang tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak lengkap atau tidak ada, pembuktian hak atas sebidang tanah itu dapat dilakukan dengan bukti lain yang dilengkapi dengan pernyataan yang bersangkutan dan keterangan yang dapat dipercaya dari sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi dari lingkungan masyarakat setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua baik dalam kekerabatan vertikal maupun horizontal, yang menyatakan bahwa yang bersangkutan adalah benar pemilik bidang tanah tersebut.

Sementara itu untuk pendaftaran tanah secara sporadik hak-hak lama, hal yang sama juga dinyatakan dalam Pasal 76 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, namun ditambahkan dalam ayat (3) bahwa dalam hal bukti-bukti mengenai kepemilikan tanah itu tidak ada, maka permohonan tersebut harus disertai dengan:

a. surat pernyataan dari pemohon yang menyatakan:

- 1) bahwa pemohon telah menguasai tanah tersebut selama 20 (dua puluh) tahun secara berturut-turut;
- 2) bahwa penguasaan tanah tersebut dilakukan dengan itikad baik;
- 3) bahwa penguasaan itu tidak pernah diganggu gugat oleh pihak lain;
- 4) bahwa tanah tersebut sekarang tidak dalam sengketa;
- 5) bahwa pernyataan ini benar dan bersedia dituntut di muka Hakim apabila memberikan keterangan palsu.

b. keterangan dari Kepala Desa/Lurah dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya, karena fungsinya sebagai tetua adat setempat dan/atau penduduk yang sudah lama bertempat tinggal di desa/kelurahan letak tanah yang bersangkutan dan tidak mempunyai hubungan keluarga dengan pemohon sampai derajat kedua baik dalam kekerabatan vertikal maupun horizontal, yang membenarkan apa yang dinyatakan oleh pemohon dalam surat pernyataan di atas.

Dalam praktik di lapangan, surat keterangan dari Kepala Desa/Lurah inilah yang kemudian dijadikan alas hak utama kepemilikan tanah adat, baik yang dipergunakan untuk mengajukan permohonan konversi dan pendaftaran tanah hak adat, maupun sebagai bukti kepemilikan tanah sehari-hari (tanpa konversi dan pendaftaran tanah).

Surat keterangan dari Kepala Desa/Lurah ini di masyarakat dikenal dengan nama *Surat Keterangan Hak Atas Tanah* disingkat SKHAT. SKHAT dari Kepala Desa/Lurah ini kemudian disahkan oleh Camat setempat. Di dalam praktik sehari-hari, SKHAT ini oleh masyarakat dijadikan sebagai alat bukti tertulis kepemilikan tanah satu-satunya terhadap ex tanah hak milik adat, sebelum dimohonkan konversi dan pendaftaran tanahnya. Di sisi lain, dalam hal terjadinya peralihan hak ex tanah hak milik adat ini, pihak-pihak terkait, misalnya penerima peralihan hak, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), pejabat Kantor Pertanahan penerima permohonan konversi dan pendaftaran tanah ex tanah hak milik adat, juga menerima SKHAT ini sebagai bukti kepemilikan tanah oleh pemegang haknya.

Kemudian dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan tersebut di atas dapat digarisbawahi bahwa hak milik atas tanah menurut hukum adat yang tidak ada bukti tertulisnya, dapat menjadikan alas hak awalnya, misalnya bukti pembayaran pajak pada masa lalu, surat peralihan hak yang dibuat oleh pejabat adat, dan surat pernyataan anggota masyarakat setempat terutama tetangga tanah yang bersangkutan. Berdasarkan alas hak awal ini, pemegang hak membuat surat pernyataan pengakuan hak atas tanah, yang kemudian diterbitkan *Surat Keterangan Hak Atas Tanah* atau SKHAT oleh Kepala Desa/Lurah, lalu disahkan oleh Camat setempat. Setelah itu hak milik atas tanah adat dapat diajukan permohonan konversi dan pendaftaran tanahnya, yang kemudian akan diterbitkan sertifikat tanah yang bersangkutan, atau bila belum diajukan permohonan konversi dan pendaftaran tanahnya, bukti-bukti tertulis hak atas tanah yang dibuat tadi dapat dijadikan sebagai alat bukti tertulis kepemilikan hak atas tanah sebelum diajukan permohonan konversi dan pendaftaran tanahnya. Dengan begitu, maka status hak atas tanah adat ini diakui kepemilikannya oleh Negara.

Selain itu, bila penguasaan dan penggunaan tanah hak milik adat ini betul-betul tidak didukung dengan alat bukti tertulis apapun, maka UUPA dan peraturan pelaksanaannya akan mengakui status kepemilikan hak milik atas tanah adat ini dengan syarat bidang tanah yang bersangkutan dikuasai secara fisik oleh pemegang haknya secara terus-menerus selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih tanpa diganggu gugat oleh pihak manapun, dengan bukti penguasaan fisik berupa adanya tanam-tanaman keras dan/atau bangunan yang dibuat oleh pemegang haknya, dan ini semua didukung dengan kesaksian oleh anggota masyarakat sekitar tanah yang bersangkutan.

III. PENUTUP

Berdasarkan uraian pada bagian pembahasan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa perlindungan hukum hak milik atas tanah adat setelah berlakunya UUPA dilakukan dengan pengakuan status kepemilikan hak atas tanah yang bersangkutan, melalui:

1. konversi hak milik atas tanah adat menjadi hak milik menurut UUPA, yang kemudian ditindaklanjuti dengan pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat tanah; atau,
2. penerbitan *Surat Keterangan Hak Atas Tanah* atau SKHAT oleh Kepala Desa/Lurah, lalu disahkan oleh Camat setempat, sebelum diajukan permohonan konversi dan pendaftaran tanahnya; atau,
3. penguasaan fisik oleh pemegang haknya yang dibuktikan dengan adanya tanam-tanaman keras dan/atau bangunan yang dibuat oleh pemegang haknya dan dibenarkan oleh anggota masyarakat setempat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Hamid Usman, 2011(a), *Dasar-dasar Hukum Agraria*, Tunas Gemilang, Palembang.
-----, 2011(b), *Politik Hukum Agraria Indonesia*, Tunas Gemilang, Palembang.
-----, 2015, *Pokok-pokok Hukum Adat*, Tunas Gemilang, Palembang.
- Ahmad Fauzie Ridwan, 1982, *Hukum Tanah Adat Multi Disiplin Pembudayaan Pancasila*, Dewaruci Press, Jakarta.
- Amrah Muslimin, 1986, *Sejarah Ringkas Perkembangan Pemerintahan Marga/Kampung, Menjadi Pemerintahan Desa/Kelurahan Dalam Propinsi Sumatera Selatan*, Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Selatan, Palembang.
- Boedi Harsono, 1997, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta.
-----, 1994, *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah)*, Djambatan, Jakarta.
- Dianayu Permata Sari, 2015, *Pengaturan Kepemilikan Tanah "Nyurung" Di Kecamatan Kota Kayuagung Kabupaten Ogan Komering Ilir*, Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang.
- Muchsin dan Imam Koeswahyono, 2008, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta.
- R. Roestandi Ardiwilaga, 1960, *Hukum Agraria Indonesia*, Masa Baru, Bandung-Jakarta.

Suhanan Yosua, 2010, *Hak Atas Tanah Timbul (Aanslibbing) Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia*, Restu Agung, Jakarta.

Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.

Urip Santoso, 2013, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta.

Parlindungan, A.P., 1988, *Pendaftaran dan Konversi Hak-hak Atas Tanah Menurut U.U.PA*, Alumni, Bandung.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA)*.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang *Pendaftaran Tanah*.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang *Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*.

Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang *Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah*